

## **SAFE SURRENDER**

Submission to the  
Standing Committee on Law Amendments  
On  
Bill 60, An Act to Amend the Family Services Act

By the

New Brunswick Advisory Council on the Status of Women  
Fredericton, N.B.

November 2009

ISBN 978-1-55471-246-5

## **Summary**

Safe surrender laws, allowing for the safe anonymous surrender of infants, are equivalent to harm reduction programs: in order to reduce potential harm, we overlook established procedures and rights (children's right to their identity; child welfare, legal and mental health practice principles, etc). Safe surrender programs must therefore be reserved for those rare situations that could end up in infanticide. The best hope for the success of safe surrender laws depends on these laws becoming public knowledge, thus alerting parents and others to this option and to the risks of concealed pregnancy, a frequent characteristic of these cases. The danger, or the worst case scenario, with safe haven/surrender laws is that we adopt them, with little or no funding for implementation or evaluation, and do nothing else because we consider the issue is dealt with. The risk exists also of adding to a child's endangerment, for example, if a parent does not meet the set deadline for "safe surrender" and falsely believes they can no longer surrender the child without repercussions.

Would a safe surrender program have prevented any of the known infant abandonment and homicide situations in New Brunswick? Would other services have been more effective? We can only venture to say that the pregnancies may well have been unwanted.

Given the complexity of the issue and the risks, it is recommended that a safe surrender policy only be considered as part of a more comprehensive initiative addressing unplanned pregnancies and at-risk groups; it is also recommended that the decision to adopt a safe surrender policy await the results of the research on the causes of infant abandonment which the provincial government has committed to conduct.

---

### **Text of Bill 60, An Act to Amend the Family Services Act:**

**1** Section 1 of the Family Services Act, chapter F-2.2 of the Acts of New Brunswick, 1980, is amended by adding the following definition in alphabetical order:

"safe haven" means that parents of children 72 hours old or younger are able to give possession of their child away to an emergency room nurse without fear of prosecution provided the child has no signs of abuse or neglect;

**2** Section 3 of the Act is amended by adding after subsection (3) the following:

3(4) The Minister and any person authorized under paragraph (1)(b) to exercise any authority, power, duty or function conferred upon the Minister shall create and implement a safe haven policy.

---

## **Introduction**

We commend the Legislative Assembly for having accepted to study this issue.

We can all agree that prevention of the types of situations surrounding the recent rash of child abandonment and deaths in New Brunswick needs to begin early – before the woman is pregnant or early in her pregnancy. Safe haven laws are at one end of a continuum of measures that can be implemented to prevent the unsafe abandonment or homicide of unwanted infants. If the continuum of measures is not in place, some cases that would have been better served through other measures may end up as safe haven cases.

We will discuss those other measures later but we focus first on safe haven laws. We first note that in the nomenclature developing around these laws, the New Brunswick Bill is more appropriately called a safe surrender law, since it requires that the child be handed to a person, not just delivered to a location.

## **In History**

Newborns have been relinquished to aunts, grandparents, nuns, nurses and officials as long as there have been babies. This is usually done without placing the child at risk. Mothers wishing to anonymously relinquish a baby into responsible hands have also been provided for through history – "baby hatches" and revolving door foundling wheels have been common around the world for centuries. In France, the "tours d'abandon" /abandonment towers introduced by Saint Vincent de Paul were closed down – they were too popular in hard economic times – eventually to be replaced by the current law allowing French women to give birth and leave their baby anonymously in hospitals ("sous X"). In Italy, baby boxes have recently been reopened to take in "trovatelli" (found babies) and mothers may deliver anonymously in hospitals.

New Brunswick adopted several laws to deal with infant abandonment through the years, including the 1792 Act to Provide for the Maintenance of Bastard Children, and the 1810 Act for Making Further Provisions to Prevent the Destroying and Murdering of Bastard Children. Early 19th century correspondence from missionaries in Caraquet notes the occurrence of infanticide in their parishes.

## **Safe Surrender as Harm Reduction**

When lives are at stake, special measures can be justified. If it will protect a life, it is reasonable to give sanctuary despite the legal and human rights problems it may create. In that sense, safe haven and safe surrender laws are equivalent to harm reduction programs. In both instances, we overlook established

procedures in order to reduce potential harm. Safe surrender is an effort to provide "legal and anonymous surrender as an alternative to illegal and unsafe abandonment"<sup>1</sup>.

But safe surrender creates serious issues to be resolved. It must therefore be reserved for those rare cases of mothers in desperate situations and children in life-threatening circumstances. Safe surrender must be a last resort. Here is why: we list some of the rights and procedures that are potentially sidestepped by a law providing for the anonymous abandonment of children.

- Children have a right to their identity, to know their parents, as provided for in the United Nations Convention on the Rights of the Child.<sup>2</sup> There are legal, medical and personal reasons to wish to know who one's parents are.
- Anonymous abandonments bypass time-tested child welfare practice principles and legal and mental health principles relating to termination of parental rights.<sup>3</sup> They deny children and parents the safeguards provided for in laws and principles relating to adoption as well as the benefit of the specialized programs assisting parents considering custody relinquishment. Some jurisdictions with safe haven or safe surrender laws report instances of mothers in hospital maternity ward simply leaving without the baby. Some were not persons inclined to harm the child but they chose the safe haven/surrender procedure because this method seemed simple and anonymous, compared to the established ways for mothers to give up babies for adoption. However the established ways would support her and her rights as well as the child's, etc. and should not be too easily supplanted by safe haven/surrender programs. Having said that, some women who give birth in the hospital may feel both incapable of parenting and incapable of going through the formal procedure for relinquishing a child for adoption as it exists.
- Some mothers who surrender their child might have benefitted from the specialized programs to assist women living in violent relationships. A woman living in a violent situation may actually want the child but may choose to abandon it because her partner does not want one or because she fears the child would be in danger at home. If provided the support that is available, the mother might not make the decision to abandon her child, nor her right to raise her child. The same can be said for women living with addictions or mental health problems.

We all have in our mind the recent horrific cases of child abandonment and deaths. We must make sure that those are the types of cases that take advantage of a safe surrender program. The killing of infants is

---

<sup>1</sup> *The Number of Illegally Abandoned and Legally Surrendered Newborns in the State of Texas, Estimated From News Stories, 1996-2006*, Sandi L. Pruitt, Univ. of Texas Houston Health Science Center's School of Public Health, Child Maltreatment, Feb. 2008, Sage. <http://cmx.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/89>.

<sup>2</sup> "Children also have the right to know and, as far as possible, to be cared for by their parents. Children have the right to an identity – an official record of who they are. Governments should respect children's right to a name, a nationality and family ties." [www.unicef.org/crc/files/Rights\\_overview.pdf](http://www.unicef.org/crc/files/Rights_overview.pdf)

<sup>3</sup> A 2009 case in Angers, France is raising the issue of grandparents' rights: They had visited the child in hospital before the mother abandoned it anonymously ("sous X" as is allowed in France) and have asked the courts to remain in contact with the child.

rare.<sup>4</sup> A safe surrender program is for those rare situations that could end up in infanticide. It is emergency assistance for certain babies during a period and in circumstances when they are in the most danger. The Vermont law on safe haven opens with a statement to that effect: "It is preferable for a wide array of services to be available to all expectant mothers and to newborn infants and their mothers. The procedure established in this act should be considered a safeguard that will be followed only in extraordinary circumstances."

## **What Do We Know? What Do We Need To Know?**

A public health program should be evidence-based. We should have a basis to believe that it will do what it is meant to do. The following questions must therefore be asked:

- How old were the babies that have been abandoned unsafely? Is the proposed 72-hour deadline appropriate? The period provided for in United States laws varies between 72 hours and one year.
- If a parent does not meet the deadline, and falsely believes they can no longer surrender the child without repercussions, could a safe surrender law potentially add to the child's endangerment?
- What justifies having a time limit on safe surrender of a child by a desperate parent? The government of Saskatchewan considered a safe haven law, but concluded in 2007 that such a law would not accomplish anything further than that province's standing policy not to prosecute a mother who hands over a baby to an appropriate health or social agency. "We need to get out the message that, in effect, we have safe havens," said their Justice Minister at the time.<sup>5</sup>
- What are the known risk factors for unsafe abandonment or infanticide and which of these risk factors does the law address?
- Are emergency room nurses the only persons able to provide safe surrender? Given that the targeted population is often isolated and poor, could other professionals, such as ambulance paramedics or maternity team professionals, be designated also?
- Why has New Brunswick had a rash of child abandonment and homicides? Is it related to reduced access to emergency contraception<sup>6</sup>, to abortion, to outreach services, to prenatal and

---

<sup>4</sup> Cases of dangerous child abandonment, infanticide and infant homicide have been infrequent. Regarding infanticide (a mother who causes the death of her newborn while she is not fully recovered from the effects of giving birth), New Brunswick had 2 cases between 1977 and 2007 (StatCan, CANSIM table 252-0013).

<sup>5</sup> Sask. policy like safe-haven law, Regina Leader-Post, May 25, 2007.

<sup>6</sup> Plan B emergency contraception can help a woman avoid a pregnancy up to 3 days after unprotected sex. While the estimated number of units of Plan B purchased in New Brunswick has risen since its sale without prescription has been allowed (2005), N.B. has a relatively low take-up, when sales are compared to number of women of child bearing age. In 2008, emergency contraception was approved for sale on pharmacy shelves, but in N.B., it remains

maternal health or parenting services, to addiction or mental health services? Is it related to New Brunswick's high birth rate to teenagers compared to the national average<sup>7</sup>?

- Is sexual assault of the mother a factor in any cases? Is intimate partner violence? Is postpartum depression? Is denial of pregnancy?
- What effort did the mothers in known cases of infant deaths make to get information or support? At what points could they have been provided options?
- Would a safe surrender program have prevented any of the known infant abandonment and homicide situations in New Brunswick? Would other services have been more effective?

### **Can Safe Surrender Laws Be Successful?**

A safe surrender law says to desperate parents that they will not be prosecuted if they surrender their newborn safely. But currently, parents who surrender their newborn safely are rarely if ever prosecuted.

It can also be said that a safe surrender law is an attempt to encourage those who might kill their infant or abandon them unsafely (on a doorstep or in a bathroom, for example) to instead hand them over safely to a health professional. But the literature<sup>8</sup> tells us that many mothers who would unsafely abandon or kill their newborn are isolated persons, who are not necessarily making rational decisions. This is a very difficult group to reach. Often they are in denial of their pregnancy<sup>9</sup> and/or are not able to set in motion a plan to safely surrender their infant. The likelihood may therefore be small of them becoming aware of safe surrender provisions and locations and of them doing what is required, especially given the terror, exhaustion and hormonal state they may be in immediately after childbirth.

The best hope for the success of safe surrender laws may be if these laws become public knowledge. It then could serve to alert others – parents, teachers and friends – to the risks and options.

---

available mostly through a pharmacist, after a questionnaire has been filled and a pharmacists' "counselling fee" paid. (IMS Health, Canadian Drug Store & Hospital Purchases Audit).

<sup>7</sup> 485 teenage girls gave birth in New Brunswick in 2007 (5 were younger than 15). The birth rate among N.B. teens is higher than the Canadian rate. In 2006, there were 19 live births for every 1,000 female aged 15 to 19 in N.B.; the Canadian average was 14/1,000. In 2006, 6.2% of newborns in N.B. were to teens, compared to 4.1% in Canada. The 2005 abortion rate among N.B. teens is 6.4 induced abortions/1,000 N.B. teens; 15.3 for Canada. (Service NB, 2007 Vital Statistics Annual Report; StatCan, Births 2006; StatCan, CANSIM Table 102-4503 ; StatCan, Induced Abortion Statistics 2005).

<sup>8</sup> *Neonaticide: Phenomenology And Considerations For Prevention*, S.H. Friedman & P.J. Resnick, Case Western Reserve Univ. School of Medicine. *Characteristics of Women Who Deny or Conceal Pregnancy*, Friedman et al, Psychosomatics, Mr-Ap 2007 <http://psy.psychiatryonline.org/cgi/reprint/48/2/117>. *Discarded Infants & Neonaticide: A Review Of Literature*, National Abandoned Infants Assistance Resource Centre, Univ. of California, 2004. *A Systematic Investigation of 16 Cases of Neonaticide*, M. G. Spinelli, American Journal of Psychiatry 2001 <http://ajp.psychiatryonline.org/cgi/reprint/158/5/811>.

<sup>9</sup> Texte de synthèse sur le déni de grossesse, Association Française pour la Reconnaissance du Déni de Grossesse, 2004. [www.afrdg.info/spip.php?article2](http://www.afrdg.info/spip.php?article2)

"If widely publicized, safe haven laws could place others on notice of the possibility that someone in their lives might be concealing a pregnancy. Seen from this perspective, safe haven laws are ...opportunities to educate the public about the reality of unacknowledged pregnancy. Fully implemented, these laws might, for example, be discussed in schools, with the result that the teacher becomes a "safe" adult, approachable by concerned friends, if not by the pregnant girl herself. Publicity about safe haven laws might provide the impetus for conversations among family members and/or friends of those suspected of concealing a pregnancy. By encouraging others to reach out, these laws might deflect the trajectory of infant abandonment long before the trauma of an unattended labor and delivery. Their success might be measured not by numbers of babies relinquished to safe havens but rather by numbers of young women obtaining prenatal care and safely delivering their babies."<sup>10</sup>

This potential indirect benefit from a safe haven/surrender law depends on it being well publicized. But given that such a law will likely be rarely used, will an effective information campaign be mounted and sustained over years? A low-cost minimum measure would be to provide information on the safe surrender and adoption options through the appropriate school courses.

The danger, or the worst case scenario, with safe haven/surrender laws is that we might adopt them, with little or no funding for implementation or evaluation, and do nothing else because we consider the issue is dealt with.

Even with a safe surrender law, it should be expected that some infants will continue to be illegally abandoned. Texas was the first state in the United States to adopt a safe haven/surrender law (1999) and a recent study noted that of 54 infants identified from 1999 to 2006, 43 were illegally abandoned and 11 legally surrendered. The average yearly number of illegally abandoned infants after passage of the law was as high, if not higher, than during before 1999. The nature of the cases and the lack of recordkeeping make it difficult to assess the effectiveness of the law - there is no way to determine whether people abandoning infants at safe havens are those who would have abandoned unsafely in the absence of the law.<sup>11</sup>

The impact of safe surrender laws depends on whether they provide a viable option to those who would abandon a child. We note that the provincial government has committed to conducting research on the causes of infant abandonment. The findings of that research will likely help evaluate the potential impact – positive or negative – of safe surrender laws.

---

<sup>10</sup> *Infant Abandonment in Texas*, Michelle Oberman, Santa Clara Univ., Child Maltreatment, Feb. 2008, Sage.

<sup>11</sup> *The Number of Illegally Abandoned and Legally Surrendered Newborns in the State of Texas, Estimated From News Stories, 1996-2006*, Sandi L. Pruitt, Univ. of Texas Houston Health Science Center's School of Public Health, Child Maltreatment, Feb. 2008., Sage. <http://cmx.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/89>

## **Providing Guidance for the Policy**

A safe surrender policy will have to solve several issues, on which the law may wish to provide guidance:

- If someone leaves an infant with a designated person, what should that designated person do while the parent is there, to the extent possible – what questions are asked, what offer of assistance is made?
- If a person surrendering a child is not required to reveal any identifying information, must they be offered the opportunity to provide information concerning the child's or family's medical history?
- What training is given to designated persons and what public and targeted campaigns will inform other persons that the target women may come in contact with, about the safe surrender program?
- How is it determined that the person presenting the child is the mother or the father? We note that some states are reportedly modifying their safe surrender law to reduce their administrative burden and liability "by creating a presumption that the person abandoning an infant is the child's biological parent and intends to relinquish parental rights<sup>12</sup>", and providing that a search for relatives is not required.
- If a man surrenders a child, how could the mother's condition and her willingness to relinquish the child be determined?
- If a parent who gave up a child under the safe surrender program then wants to regain custody of the child, what procedure will be followed? If there are costs, how will they be covered?
- Women who consider abandoning their child under safe surrender programs are often isolated and living in hardship, and so, often have little knowledge of government programs, have little or no contact with services during their pregnancy and little means to get to emergency rooms. How will the safe surrender program be made known? What other services are available to a woman facing an unwanted pregnancy or in need of support in parenting?
- Allowing parents to abandon children without repercussion does not absolve us of the responsibility of finding out why the child is being abandoned and preventing those circumstances in the future. For this purpose and in order for an evaluation of the program to be done after implementation, information about cases of safe and unsafe infant abandonment, infanticide and infant homicide should be collected.

---

<sup>12</sup> Comment: Evan B. Donaldson Adoption Institute Response, Child Maltreatment, Feb. 2008, Sage.  
<http://cmx.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/98>

## **Prevention**

Would a safe surrender program have prevented any of the known infant abandonment and homicide situations in New Brunswick? Would other services have been more effective? What we can venture to say that the pregnancies were likely unwanted and that the tragic situations would have been avoided if the pregnancy had been avoided.

The Advisory Council has recommended a Planned Pregnancy Initiative to favour planned pregnancies, thereby promoting strong families and preventing unwanted pregnancies. Its objectives would be to:

- improve family planning services
- improve knowledge of and access to contraception, including emergency contraception
- improve support of parental and school efforts to educate youth on sexual matters
- improve services to those dealing with unplanned pregnancies.

The Advisory Council has also recommended that midwives be integrated in the maternity team in the public health system, a service which could be important in identifying cases in need of support or intervention.

## **Conclusion and Recommendations**

Given the complexity of the situations, and given the safeguards and services that are bypassed by anonymous surrender and so, the need to ensure that safe surrender is used only by mothers in the most desperate situations, and given the difficulty in reaching that population group, **the Advisory Council recommends** that a safe surrender policy only be considered as part of a more comprehensive initiative addressing unplanned pregnancies and at-risk groups and that the decision to adopt a safe surrender policy await the results of the research on the causes of infant abandonment which the provincial government has committed to conduct.

However, if a safe surrender law is adopted at this time, **the Advisory Council recommends**:

- that it be based on evidence about the known cases of infant abandonment and deaths.
- that additional health professionals be designated, along with emergency room nurses, to receive surrendered infants, in order to increase access to the safe surrender option.
- that the prescribed period for legal surrender be longer than 72 hours and be established based on research.
- that information about how to relinquish care of a child beyond the set deadline be part of all information campaigns relating to the safe surrender program, in order to prevent situations where parents falsely

believe they cannot surrender the child without repercussions beyond the safe surrender law's stated deadline.

- that it include the obligation to collect information about cases of safe and unsafe infant abandonment, infanticide and infant homicide.
- that it require that an evaluation of the safe surrender policy be made public after a number of years.
- that resources be provided for school-based and public information campaigns about its provisions, the risks surrounding concealed pregnancies and the available services.

## **ABANDON SÉCURITAIRE DU NOUVEAU-NÉ**

Mémoire présenté au

Comité permanent de modification des lois

concernant

le projet de loi 60, *Loi modifiant la Loi sur les services à la famille*

par le

Conseil consultatif sur la condition de la femme au Nouveau-Brunswick

Fredencion (Nouveau-Brunswick)

Novembre 2009

978-1-55471-247-2



## **Sommaire**

Les lois sur l'abandon sécuritaire, qui permettent d'abandonner un nouveau-né en toute sécurité et de façon anonyme, sont équivalentes à des programmes de réduction des préjudices : dans le but de réduire la possibilité de préjudices, nous fermons les yeux sur les modalités établies et sur les droits (droits des enfants à leur identité, services de bien-être à l'enfance, principes de pratique dans le domaine juridique et la santé mentale, etc.). Les programmes d'abandon sécuritaire doivent donc être réservés aux rares situations susceptibles d'aboutir à l'infanticide. Le meilleur espoir pour le succès des lois sur l'abandon sécuritaire dépend de la notoriété publique de ces lois, ce qui permettra de sensibiliser les parents et d'autres personnes à cette option et aux risques associés à une grossesse dissimulée, une caractéristique fréquente de ces cas. Le danger ou le pire des scénarios en ce qui concerne les lois sur les zones de refuge et l'abandon sécuritaire est que nous les adoptions avec peu ou pas de financement pour la mise en œuvre ou l'évaluation et que nous ne prenions aucune autre mesure parce que nous considérons le dossier comme clos. Il existe un risque également de mettre l'enfant encore plus en danger, par exemple si la mère ne respecte pas le délai imparti pour la « zone de refuge » et croit faussement qu'elle ne peut plus abandonner l'enfant sans subir de répercussions.

Un programme d'abandon sécuritaire aurait-il permis de prévenir les situations d'abandon du nourrisson et d'homicide survenues au Nouveau-Brunswick? D'autres services auraient-ils été plus efficaces? Nous pouvons seulement nous hasarder à dire que les grossesses étaient sans doute non désirées.

Étant donné la complexité de la question et des risques, il est recommandé qu'une politique en matière d'abandon sécuritaire ne soit étudiée que dans le cadre d'une initiative plus globale visant à aborder les grossesses non planifiées et les groupes à risque et que la décision de l'adoption d'une telle politique ne soit prise qu'après examen des conclusions de l'étude sur les causes de l'abandon des nouveau-nés que le gouvernement provincial s'est engagé à réaliser.

---

Texte du projet de loi 60, Loi modifiant la Loi sur les services à la famille :

1 L'article 1 de la Loi sur les services à la famille chapitre F-2.2 des Lois du Nouveau-Brunswick de 1980, est modifié par l'adjonction de la définition suivante selon l'ordre alphabétique :

« zone de refuge » s'entend par ce qui suit : parents d'un enfant âgé de 72 heures ou moins qui peuvent remettre leur enfant à une infirmière de salle d'urgence sans crainte d'une ordonnance du tribunal à condition que l'enfant ne présente aucun signe de mauvais traitements ou de négligence.

2 L'article 3 de la Loi est modifié par l'adjonction de ce qui suit après le paragraphe (3) :

3(4) Le Ministre ou toute autre personne autorisée en application de l'alinéa (1)b) à exercer une autorité, un pouvoir ou une fonction conférée au Ministre créera une politique sur la zone de refuge.

---

## **Introduction**

Nous félicitons l'Assemblée législative d'avoir accepté d'étudier la question.

Tout le monde s'accorde à reconnaître que la prévention des situations liées à l'éruption récente de cas d'abandon et de décès d'enfant au Nouveau-Brunswick doit commencer très tôt – avant que la femme ne devienne enceinte ou dès le début de sa grossesse. Les lois sur les zones de refuge sont à une extrémité du continuum de mesures pouvant être mises en œuvre pour prévenir l'abandon non sécuritaire ou l'homicide des nouveau-nés non voulus. En l'absence d'un continuum de mesures, certains cas qui auraient bénéficié d'autres mesures risquent de devenir des cas du programme de zone de refuge.

Ces autres mesures seront abordées plus tard; nous allons d'abord examiner les lois sur les zones de refuge. Nous signalons, pour commencer, que dans la nomenclature établie relativement à ces lois, le projet de loi du Nouveau-Brunswick est appelé, de façon appropriée, une loi sur l'abandon sécuritaire, car elle exige que l'enfant soit confié à une personne, non pas seulement livré à un endroit.

## **Dans l'histoire**

Des nouveau-nés sont confiés à leur tante, à leurs grands-parents, aux religieuses et aux représentants officiels depuis toujours. La plupart du temps, l'enfant ne court aucun risque. On a toujours aussi subvenu aux besoins des mères qui souhaitaient abandonner de façon anonyme leur enfant à des personnes responsables – les « guichets pour bébé » et les roues pour enfant trouvé sont communs partout dans le monde depuis des siècles. En France, les « tours d'abandon » introduites par Saint-Vincent de Paul ont été fermées; elles étaient trop populaires pendant les périodes économiques difficiles. Elles ont fini par être remplacées par la loi actuelle qui permet aux Françaises d'accoucher à l'hôpital et d'y laisser leur bébé de façon anonyme (« sous X »). En Italie, des boîtes à bébé ont été rouvertes récemment pour accueillir les *trovatelli* (bébés trouvés), et les mères peuvent accoucher de façon anonyme dans les hôpitaux.

Le Nouveau-Brunswick a adopté plusieurs lois pour traiter de l'abandon des nourrissons au cours des ans, incluant la loi de 1792 prévoyant l'entretien des enfants nés hors mariage et la loi de 1810 visant d'autres dispositions pour prévenir la destruction et le meurtre des enfants nés hors mariage. La correspondance des missionnaires à Caraquet au début du XIX<sup>e</sup> siècle témoigne de cas d'infanticide dans leur paroisse.

## **L'abandon sécuritaire comme mesure de réduction des préjudices**

Lorsque des vies sont en jeu, les mesures spéciales sont justifiées. Si les mesures ont pour but de protéger une vie, il est raisonnable d'offrir le refuge, peu importe les problèmes que cela pourrait créer sur le plan juridique et des droits de la personne. En ce sens, les lois sur les zones de refuge et l'abandon sécuritaires sont équivalentes à des programmes de réduction des préjudices. Dans les deux cas, nous faisons abstraction des modalités établies pour réduire les possibilités de préjudices. L'abandon sécuritaire représente un effort pour fournir l'abandon légal et anonyme comme solution de rechange à l'abandon illégal et non sécuritaire<sup>1</sup>.

L'abandon sécuritaire suscite toutefois des questions sérieuses qui doivent être résolues. Il doit donc être réservé aux rares cas des mères désespérées et des nourrissons dont la vie est menacée. L'abandon sécuritaire doit être une mesure de dernier recours. Voici pourquoi : nous énumérons ci-dessous certains des droits et modalités que pourrait esquiver une loi prévoyant l'abandon anonyme des enfants.

- Les enfants ont droit à leur identité et de connaître leurs parents, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies<sup>2</sup>. Il existe des raisons juridiques, médicales et personnelles de vouloir connaître l'identité de ses parents.
- L'abandon anonyme contourne les principes de pratique du bien-être de l'enfance qui ont fait leur preuve, de même que les principes juridiques et de santé mentale se rapportant à l'abolition des droits des parents<sup>3</sup>. Il prive les enfants et les parents des mesures de protection prévues par les lois et les principes se rapportant à l'adoption, de même que des avantages des programmes spécialisés qui viennent en aide aux parents qui envisagent d'abandonner la garde d'un enfant. Certaines administrations ayant adopté une loi sur les zones de refuge ou l'abandon sécuritaire rapportent des cas où la mère quitte simplement l'hôpital sans le bébé. Certaines n'étaient pas enclines à faire du tort à l'enfant, mais elles ont choisi la zone de refuge ou l'abandon sécuritaire parce que cela était simple et anonyme, comparativement aux modalités d'adoption établies. Cependant, les modalités établies les appuieraient et appuieraient, entre autres, leurs droits et ceux de leur enfant et ne devraient pas être remplacées trop facilement par des programmes de zone de refuge ou d'abandon sécuritaire. Cela dit, certaines femmes qui accouchent à l'hôpital

---

<sup>1</sup> Sandi L. Pruitt, « The Number of Illegally Abandoned and Legally Surrendered Newborns in the State of Texas, Estimated From News Stories, 1996-2006 », *Child Maltreatment*, vol. 13, n° 1 (février 2008), University of Texas Houston Health Science Center's School of Public Health, sur Internet : <http://crmx.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/89>.

<sup>2</sup> « L'enfant a aussi le droit de connaître ses parents, et, dans la mesure du possible, d'être élevé par eux. Les enfants ont droit également à une identité - un document officiel qui dit qui il est. Les gouvernements doivent respecter le droit des enfants d'avoir un nom, une nationalité et des liens familiaux [traduction]. » Sur Internet : [www.unicef.org/crc/files/Rights\\_overview.pdf](http://www.unicef.org/crc/files/Rights_overview.pdf).

<sup>3</sup> Un cas survenu à Angers, en France, en 2009 soulève la question des droits des grands-parents : ils ont rendu visite à l'enfant à l'hôpital avant que la mère l'abandonne de façon anonyme (« sous X », comme il est permis en France) et ont demandé aux tribunaux de rester en contact avec l'enfant.

peuvent se sentir à la fois incapables de remplir le rôle parental et incapables de faire face aux formalités de l'adoption telles qu'elles existent.

- Certaines mères qui abandonnent leur enfant auraient peut-être pu bénéficier des programmes spécialisés mis en place pour aider les femmes aux prises avec une relation violente. Une femme vivant en situation de violence pourrait en effet vouloir l'enfant, mais pourrait choisir de l'abandonner parce que son partenaire n'en veut pas ou parce qu'elle craint que l'enfant serait en danger à la maison. Si elle recevait le soutien disponible, la mère ne déciderait peut-être pas d'abandonner son enfant et son droit de l'élever. C'est le cas également des femmes vivant avec des dépendances ou des troubles de santé mentale.

Nous connaissons tous des cas atroces d'abandon et de décès d'enfant. Nous devons nous assurer que ce sont ces genres de cas qui profitent d'un programme d'abandon sécuritaire. Le meurtre de nourrissons est rare<sup>4</sup>. Un programme d'abandon sécuritaire est indiqué dans les rares situations où il pourrait y avoir un infanticide. Il s'agit d'une aide urgente offerte à certains bébés pendant une certaine période et dans les situations où ils sont le plus en danger. La loi du Vermont sur les zones de refuge commence par un énoncé à cet effet : « Il est préférable d'avoir en place une large gamme de services à l'intention des femmes enceintes et des nourrissons et de leur mère. Les modalités prévues par la présente loi doivent être considérées comme une mesure de protection qui sera suivie uniquement dans des situations extraordinaires [traduction]. »

### **Que savons-nous? Que devons-nous savoir?**

Un programme de santé publique devrait être fondé sur des preuves. Nous devrions avoir des raisons de croire qu'il accomplira ce qu'il est censé accomplir. Il faut donc poser les questions suivantes :

- Quel était l'âge des bébés qui ont été abandonnés de façon non sécuritaire? Le délai proposé, soit 72 heures, est-il approprié? La période prévue aux États-Unis varie de 72 heures à un an.
- Si un parent ne respecte pas ce délai et croit faussement qu'elle ne peut plus abandonner l'enfant sans subir de répercussions, la loi sur l'abandon sécuritaire pourrait-elle accroître le risque de l'enfant?
- Comment justifier un délai limite pour l'abandon sécuritaire d'un enfant? Nous notons que le gouvernement de la Saskatchewan a étudié l'adoption d'une loi sur l'abandon sécuritaire mais a conclu en 2007 qu'une telle loi n'ajouterait rien à sa politique courante de ne pas poursuivre une

<sup>4</sup> Les cas d'abandon dangereux d'un enfant, d'infanticide et d'homicide d'enfants sont rares. En ce qui concerne l'infanticide (une mère qui cause le décès de son nouveau-né alors qu'elle n'est pas complètement remise des effets de l'accouchement), le Nouveau-Brunswick a enregistré deux cas de 1977 à 2007 (Statistique Canada, tableau CANSIM 252-0013).

mère qui donne son enfant à une agence sociale ou de la santé. Le ministre de la Justice a alors dit qu'il fallait faire mieux connaître le fait que des refuges sont déjà en place.<sup>5</sup>

- Quels sont les risques connus de l'abandon non sécuritaire ou de l'infanticide et quels facteurs de risque la loi aborde-t-elle?

- Les infirmières en salle d'urgence sont-elles les seules personnes en mesure d'offrir l'abandon sécuritaire? Étant donné que la population visée est souvent isolée et pauvre, serait-il possible de désigner également d'autres professionnels, comme le personnel paramédical du service d'ambulance ou les professionnels de l'équipe de maternité?

- Pourquoi y a-t-il eu une éruption d'abandons et d'homicides d'enfant au Nouveau-Brunswick?

A-t-elle un lien avec l'accès réduit au contraceptif d'urgence<sup>6</sup>, à l'avortement, aux services d'approche, aux services de santé prénatale et maternelle ou aux services de dépendance ou de santé mentale? A-t-elle un lien avec le taux élevé de naissances à des adolescentes au Nouveau-Brunswick, comparativement à la moyenne nationale<sup>7</sup>?

- L'agression sexuelle de la mère entre-t-elle en jeu dans certains cas? La violence à l'égard du partenaire intime entre-t-elle en jeu? La dépression post-partum? Le déni de la grossesse?

- Dans les cas connus de décès de nouveau-nés, quels efforts ont été faits par la mère pour obtenir de l'information ou du soutien? À quels points aurait-il été possible de leur fournir des options?

- Un programme d'abandon sécuritaire aurait-il permis de prévenir l'une ou l'autre des situations d'abandon et d'homicide au Nouveau-Brunswick? D'autres services auraient-ils été plus efficaces?

---

<sup>5</sup> Sask. policy like safe-haven law, Regina Leader-Post, 25 mai 2007.

<sup>6</sup> Le contraceptif d'urgence (Plan B) peut aider une femme à éviter la grossesse jusqu'à trois jours suivant un rapport sexuel non protégé. Même si le nombre estimatif d'unités de Plan B qui ont été achetées au Nouveau-Brunswick a augmenté depuis que la vente sans ordonnance a été permise (2005), le Nouveau-Brunswick a une participation relativement faible lorsqu'on compare les ventes au nombre de femmes en âge fertile. La vente libre du contraceptif d'urgence a été approuvée en 2008, mais au Nouveau-Brunswick, il est disponible par l'intermédiaire d'un pharmacien, après qu'un questionnaire a été rempli et que des « frais de counseling » ont été versés au pharmacien (IMS Health, Canadian Drug Store and Hospital Purchases Audit).

485 adolescentes ont accouché au Nouveau-Brunswick en 2007 (dont cinq qui avaient moins de 15 ans). Le taux de natalité chez les adolescentes au Nouveau-Brunswick est plus élevé que le taux canadien. En 2006, la province a enregistré 19 naissances pour chaque 1 000 femmes âgées de 15 à 19 ans au Nouveau-Brunswick; la moyenne canadienne était de 14 sur 1 000. En 2006, 6,2 % des nouveau-nés au Nouveau-Brunswick avaient une mère adolescente, comparativement à 4,1 % au Canada. Le taux d'avortement provoqué parmi les adolescentes du Nouveau-Brunswick en 2005 était de 6,4 pour chaque 1 000 adolescentes du Nouveau-Brunswick, alors qu'il était de 15,3 pour l'ensemble du Canada (Service NB, Rapport annuel des Statistiques de l'état civil 2007; Statistique Canada, Naissances 2006; Statistique Canada, tableau CANSIM 102-4503; Statistique Canada, Statistiques sur les avortements provoqués 2005).

## **Les lois sur l'abandon sécuritaire peuvent-elles donner de bons résultats?**

Les lois sur l'abandon sécuritaire disent aux parents désespérés qu'ils ne seront pas poursuivis s'ils abandonnent leur nouveau-né de façon sécuritaire. À l'heure actuelle, cependant, les parents qui abandonnent leur nouveau-né de façon sécuritaire sont rarement, pour ne pas dire jamais, poursuivis.

On peut dire également que les lois sur l'abandon sécuritaire constituent un effort pour encourager les personnes qui risquent de tuer leur nouveau-né ou de l'abandonner de façon non sécuritaire (au pas d'une porte ou dans une salle de bain, par exemple) à le confier en des mains sûres. Par ailleurs, la documentation<sup>8</sup> indique que les mères portées à abandonner leur nouveau-né de façon non sécuritaire ou à le tuer représentent un très petit groupe de personnes très isolées qui ne prennent pas nécessairement des décisions rationnelles. Il s'agit d'un groupe très difficile d'approche. Elles nient souvent leur grossesse<sup>9</sup> et ne sont même pas capables de mettre en œuvre un plan pour abandonner leur nouveau-né de façon sécuritaire. Il est donc probable que très peu d'entre elles deviennent conscientes des dispositions concernant l'abandon sécuritaire et des endroits où elles peuvent abandonner leur nouveau-né et se conformer aux exigences, compte tenu de la terreur et de l'épuisement qu'elles pourraient ressentir et de l'état hormonal dans lequel elles pourraient se trouver immédiatement après l'accouchement.

Le meilleur espoir en ce qui concerne le succès des lois sur l'abandon sécuritaire est d'en faire une notoriété publique. Elles pourraient ainsi sensibiliser les autres personnes, c'est-à-dire les parents, les enseignants et les amis, aux risques et aux options.

Si elles acquéraient de la notoriété, les lois sur les zones de refuge pourraient sensibiliser les autres à la possibilité que quelqu'un dans leur vie dissimule une grossesse. Sous cet angle, les lois sur les zones de refuge constituent des possibilités de renseigner le public au sujet de la réalité des grossesses non reconnues. Pleinement appliquées, ces lois pourraient, par exemple, être discutées dans les écoles. Les enseignants deviendraient ainsi des adultes « sûrs » que les amis préoccupés, ou même la jeune fille enceinte, pourraient consulter. La publicité au sujet des lois sur les zones de refuge pourrait susciter des conversations entre les membres de famille et les amis des jeunes filles soupçonnées de dissimuler une grossesse. En encourageant les autres personnes à demander de l'aide, ces lois pourraient dévier le courant de l'abandon du nouveau-né bien avant le traumatisme d'un travail et d'un accouchement non accompagnés. Leur succès pourrait être mesuré non pas selon le nombre de bébés abandonnés dans

---

<sup>8</sup> Neonaticide: Phenomenology And Considerations For Prevention, S.H. Friedman & PJ. Resnick, Case Western Reserve Univ. School of Medicine. Characteristics of Women Who Deny or Conceal Pregnancy, Friedman et al, Psychosomatics, Mr-Ap 2007 <http://psy.psychiatryonline.org/cgi/reprint/48/2/117>. Discarded Infants & Neonaticide: A Review Of Literature, National Abandoned Infants Assistance Resource Centre, Univ. of California, 2004. A Systematic Investigation of 16 Cases of Neonaticide, M. G. Spinelli, American Journal of Psychiatry 2001 <http://ajp.psychiatryonline.org/cgi/reprint/158/5/811>

<sup>9</sup> Texte de synthèse sur le déni de grossesse, Association Française pour la Reconnaissance du Déni de Grossesse, 2004. [www.afrdg.info/spip.php?article2](http://www.afrdg.info/spip.php?article2)

une zone de refuge, mais selon le nombre de jeunes femmes qui obtiennent des soins prénatals et accouchent de leur bébé en toute sécurité<sup>10</sup>.

Cet avantage indirect possible d'une loi sur les zones de refuge ou sur l'abandon sécuritaire du nouveau-né dépend de la notoriété publique de la loi. Cependant, puisqu'une telle loi sera rarement utilisée, prendra-t-on la peine de monter une campagne d'information efficace et de la soutenir au cours des ans? Il faudrait au moins incorporer des renseignements sur toute politique pour l'abandon sécuritaire et l'adoption dans les cours appropriés dans les écoles publiques.

Le danger ou le pire des scénarios en ce qui concerne les lois sur les zones de refuge et l'abandon sécuritaire est que nous les adoptions avec peu ou pas de financement pour la mise en œuvre ou l'évaluation et que nous ne prenions aucune autre mesure parce que nous considérons le dossier comme clos.

Même avec l'adoption d'une loi sur l'abandon sécuritaire, il faut s'attendre à ce que des nouveau-nés continuent d'être abandonnés de façon illégale. Le Texas a été le premier État aux États-Unis à adopter une loi sur les zones de refuge et l'abandon sécuritaire (1999), et une étude a révélé récemment que des 54 nouveau-nés identifiés de 1999 à 2006, 43 avaient été abandonnés illégalement, et 11 avaient été abandonnés légalement. Le nombre moyen annuel de nouveau-nés abandonnés illégalement après l'adoption de la loi était aussi élevé, sinon plus, qu'avant 1999. En raison de la nature des cas et du fait qu'aucune donnée n'est recueillie, il est difficile d'évaluer l'efficacité de la loi et il n'existe aucune façon de déterminer si les personnes qui abandonnent leur nouveau-né dans une zone de refuge sont celles qui l'auraient abandonné de façon non sécuritaire sans la loi<sup>11</sup>.

Une loi sur l'abandon sécuritaire aura un impact si elle offre une alternative viable aux personnes qui abandonneraient un enfant. Nous notons que le gouvernement provincial s'est engagé à réaliser une étude sur les causes de l'abandon des nouveau-nés. Les résultats de cette étude seront probablement d'une aide à l'évaluation de l'impact potentiel – positif et négatif – d'une loi sur l'abandon sécuritaire.

## **Assurer l'orientation de la politique**

Une politique en matière d'abandon sécuritaire devra résoudre plusieurs questions que la loi pourrait orienter :

<sup>10</sup> Michelle Oberman, « Infant Abandonment in Texas », *Child Maltreatment*, vol. 13, n° 1 (février 2008), Santa Clara University, Sage Publications.

<sup>11</sup> Sandi L. Pruitt, « The Number of Illegally Abandoned and Legally Surrendered Newborns in the State of Texas, Estimated From News Stories, 1996-2006 », *Child Maltreatment*, vol. 13, no 1 (février 2008), University of Texas Houston Health Science Center's School of Public Health, sur Internet : <http://cmx.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/89>.

- Si quelqu'un laisse un nouveau-né avec une personne désignée, que devrait faire cette personne désignée, dans la mesure du possible, pendant qu'elle est avec le parent? Quelles questions devrait-elle poser? Quelle aide devrait-elle offrir?
- Si une personne qui abandonne un enfant n'est pas tenue de fournir des renseignements permettant de l'identifier, doit-on lui offrir la possibilité de fournir des renseignements sur les antécédents médicaux de l'enfant ou de la famille?
- Quelle formation est donnée aux personnes désignées et quelles campagnes publiques et ciblées permettront de renseigner les personnes en contact avec les femmes cibles au sujet du programme d'abandon sécuritaire?
- Comment fait-on pour déterminer que la personne qui présente l'enfant est la mère ou le père? Nous signalons que certains États sont en train de modifier leur loi sur l'abandon sécuritaire afin de réduire leur fardeau administratif et leur responsabilité en créant une présomption que la personne qui confie le nourrisson est le parent biologique et qu'il a l'intention de renoncer à ses droits parentaux<sup>12</sup>, à condition qu'une recherche pour les membres de la famille ne soit pas exigée.
- Si un homme présente l'enfant, comment peut-on déterminer l'état de la mère et sa volonté d'abandonner l'enfant?
- Quelle démarche sera entreprise dans le cas d'un parent qui abandonne un enfant en application du programme d'abandon sécuritaire et qui veut ensuite ravoir son enfant? S'il y a des dépenses, comment seront-elles couvertes?
- Les femmes envisageant d'abandonner leur enfant en application du programme d'abandon sécuritaire sont souvent isolées et aux prises avec de nombreuses épreuves. Elles ont souvent très peu de connaissances au sujet des programmes gouvernementaux, elles utilisent peu ou pas les services disponibles durant leur grossesse et elles n'ont pas les moyens de se rendre à une salle d'urgence. Comment fera-t-on connaître le programme d'abandon sécuritaire? Quels autres services sont offerts aux femmes qui font face à une grossesse non désirée ou qui ont besoin d'aide pour assumer le rôle parental?
- Permettre aux parents d'abandonner leurs enfants sans répercussions ne nous décharge pas de la responsabilité de comprendre pourquoi l'enfant a été abandonné et de prévenir cette situation à l'avenir. À cette fin et pour permettre l'évaluation du programme après sa mise en œuvre, il serait bon de recueillir les données concernant les cas d'abandon sécuritaire et non sécuritaire d'un nouveau-né, les cas d'infanticide et les cas d'homicide d'un nouveau-né.

---

<sup>12</sup> « Comment: Evan B. Donaldson Adoption Institute Response », *Child Maltreatment*, vol. 13, no 1 (février 2008), sur Internet : <http://cmx.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/98>.

## **Prévention**

Un programme d'abandon sécuritaire aurait-il permis de prévenir l'une des situations connues d'abandon et d'homicide d'un nouveau-né au Nouveau-Brunswick? D'autres services auraient-ils été plus efficaces?

Nous pouvons nous hasarder à dire que les grossesses étaient sans doute non désirées et que les situations tragiques auraient pu être évitées si les grossesses avaient été évitées.

Le Conseil consultatif a recommandé une initiative de grossesse planifiée pour favoriser des grossesses planifiées et, par conséquent, promouvoir des familles fortes et prévenir les grossesses non désirées.

Ses objectifs seraient les suivants :

- améliorer les services de planification familiale;
- améliorer les connaissances au sujet de la contraception, y compris la contraception d'urgence, de même que l'accès à la contraception;
- appuyer davantage les efforts des parents et des écoles pour sensibiliser les jeunes aux questions sexuelles;
- améliorer les services offerts aux personnes faisant face à une grossesse non désirée.

Le Conseil consultatif a aussi recommandé que les sages-femmes fassent partie de l'équipe de maternité du système de santé publique, car leur service pourrait être important pour repérer les cas nécessitant un soutien ou une intervention.

## **Conclusion et recommandations**

Compte tenu de la complexité des situations, et compte tenu des mesures de protection et des services que contourne l'abandon anonyme et, par conséquent, du besoin de faire en sorte que l'abandon sécuritaire soit utilisé uniquement par les mères dans les situations les plus désespérées, et compte tenu de la difficulté à joindre ce groupe de population, **le Conseil consultatif recommande** qu'une telle politique ne soit étudiée que dans le cadre d'une initiative plus globale visant à aborder les grossesses non planifiées et les groupes à risque et que la décision de l'adoption d'une telle politique ne soit prise qu'après examen des conclusions de l'étude sur les causes de l'abandon des nouveau-nés que le gouvernement provincial s'est engagé à réaliser.

Cependant, si une loi sur l'abandon sécuritaire est adoptée à ce temps ci, **le Conseil consultatif recommande** :

- qu'elle soit fondée sur les preuves concernant les cas connus d'abandon et de décès de nouveau-né;
- que d'autres professionnel-le-s de la santé soient désignés pour recevoir les nouveau-nés abandonnés, en plus des infirmières en salle d'urgence, afin d'accroître l'accès à l'option de l'abandon sécuritaire;

- que le délai prévu pour l'abandon sécuritaire soit plus que 72 heures et soit déterminé à base des études sur le sujet;
- que l'information sur l'abandon d'un enfant après le délai imparti fasse partie de toute campagne se rapportant au programme d'abandon sécuritaire, pour prévenir les situations où les parents pensent faussement qu'ils ne peuvent pas abandonner l'enfant sans répercussions après le délai prévu par la loi sur l'abandon sécuritaire;
- qu'elle comprenne l'obligation de recueillir l'information concernant les cas d'abandon sécuritaire et non sécuritaire d'un nouveau-né, les cas d'infanticide et les cas d'homicide d'un nouveau-né;
- qu'elle exige qu'une évaluation de la politique en matière d'abandon sécuritaire soit rendue publique après un certain nombre d'années;
- que des ressources soient fournies pour des campagnes d'information dans les écoles et visant le public sur les dispositions, sur les risques liés aux grossesses dissimulées et sur les services disponibles.